



## **Culture et performance : Favoriser la performance des administrations publiques en opérationnalisant la (ré)volution culturelle préconisée par le Nouveau Management Public**

**Julien BENOMAR**

Intrervenant au sein de l'Institut Supérieur en Administration des Affaires Publiques et des Innovations Entrepreneuriales de Yaoundé (ISAPE Yaoundé)  
Docteur, Chercheur au sein de l'Equipe de Recherche en Marketing, Stratégie et Management des Organisations Publiques Africaines (ERMASMOP – Afrique)  
Directeur du cabinet de conseil et d'évaluation Thésée Consulting

### **RESUME**

Cet article vise à expliciter l'impact de la culture bureaucratique caractérisée par la rationalité juridique et une logique de moyens sur la performance d'une administration. Le chercheur, membre du comité de direction d'une agence publique de développement, formule l'hypothèse que les pratiques et valeurs de l'agence, à savoir sa culture, entravent potentiellement la performance globale. Cette hypothèse sera testée au cours d'une étude de cas d'une durée de trois années permettant l'identification des facteurs d'entrave à l'atteinte de certains résultats opérationnels ou stratégiques. La première conclusion de l'article est que la culture bureaucratique constitue un facteur de performance dans l'atteinte des objectifs traditionnels de légitimité, de conformité, de qualité et d'équité, tandis qu'elle constitue parallèlement un facteur d'entrave aux objectifs d'efficience et d'efficacité issus de la réforme du NMP. En ce sens la culture est susceptible d'être assimilée à un risque, le risque culturel. La seconde contribution réside dans la proposition d'une méthodologie concrète et directement applicable de gestion de la culture afin de la faire évoluer dans le sens préconisé par le NMP. Cette méthodologie permet de dépasser la confrontation de valeurs pré-NMP (associée à la culture bureaucratique) et post-NMP (associée à la culture du résultat) en proposant une réconciliation de deux logiques apportant chacune sa plus-value sur les plans opérationnels et stratégiques.

Mots clés : Culture d'entreprise – Performance des organisations publiques – valeurs opérantes – Gestion Axée sur les Résultats – Nouveau Management public

# Culture and performance: Promoting the performance of public administrations by managing the cultural (re)volution advocated by the New Public Management approach

## ABSTRACT

This article aims to explain the impact of a bureaucratic culture characterized by legal rationality and a logic of means on the performance of an administration. The researcher, a member of the management committee of a public development agency, hypothesizes that the agency's practices and values, i.e. its culture, potentially hinder overall performance. This hypothesis will be tested in a three-year case study to identify the factors that impede the achievement of certain operational or strategic results. The article's first conclusion is that bureaucratic culture is a performance factor in the achievement of the traditional objectives of legitimacy, compliance, quality and equity, while at the same time it is an impediment to the efficiency and effectiveness objectives of the NMP reform. In this sense, culture can be likened to a risk - cultural risk. The second contribution lies in the proposal of a concrete and directly applicable methodology for managing culture in order to make it evolve in the direction advocated by the NMP. This methodology enables us to move beyond the confrontation between pre-NMP values (associated with a bureaucratic culture) and post-NMP values (associated with a results-oriented culture), by proposing a reconciliation of two logics, each bringing its own added value at both operational and strategic levels.

Key words: Corporate culture - Performance of public organizations - operating values - Results-based management - New Public Management

## Introduction

De nombreux travaux dans le champ du management public (Gruening, 2001 ; Giauque, 2003 ; Lachman, 2011) ont mis en avant l'évolution des administrations, qui abandonnent progressivement le modèle bureaucratique d'essence wébérienne (Clergeau de Mascureau, 1995) pour s'orienter vers le Nouveau Management Public (NMP). Ce changement « prône » la transposition de méthodes de management du secteur privé à l'environnement public (Brillet et Sauviat, 2013) et l'évolution des valeurs du service public par l'instauration des notions de performance, d'efficacité et d'efficience (Chappoz et Pupion, 2015, Bidi et Bane, 2021). Peut-on alors en déduire que les valeurs du modèle bureaucratique entravent la performance des organisations publiques ? Est-il réellement nécessaire de faire évoluer les valeurs des administrations dites bureaucratiques dans le cadre de la mise en œuvre du NMP ?

Les travaux d'Amar et Berthier (2007) ont permis d'explicitier les caractéristiques des deux modèles, et donc l'évolution souhaitée par la réforme :

**Tableau 1. Source : Amar et Berthier, 2007**

	Administration bureaucratique	Administration NMP
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les résultats, satisfaire les clients
Organisation	Centralisée	Décentralisée
Exécution des tâches	Division, spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	à l'ancienneté	à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

La gestion de l'administration bureaucratique se caractérise ainsi par l'accent mis sur le respect des règles et procédures et le suivi de l'utilisation des moyens humains et financiers. Chevallier et Lochak parlent alors de rationalité juridique (Chevallier et Lochak, 1982), nommée « culture du processus » par Deal et Kennedy (Deal et Kennedy, 1982) tandis que Brillet et de la Ménardière évoquent une logique de moyens (Brillet et de la Ménardière, 2010). Ces trois appellations se distinguent chacune de la rationalité managériale (Brillet et Sauviat, 2013) ou culture du résultat (Emery et Martin, 2008) ou de l'objectif (Noguera et Cappeletti, 2020) caractérisée par la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et la satisfaction des clients.

Tandis que certains travaux se sont penchés sur le potentiel conflit entre les cultures des deux modèles (Larat et Chavigné, 2011; Drucker-Godard, Fouque, Gollety et Leflanche, 2013; Huron et Spieth, 2013) ou sur la possibilité d'une réconciliation (Osborne et Gaebler, 1992 ; Pettigrew, 1997, Bartoli, 2009 ; Brillet et De la Ménardière, 2010 ; Brillet et Sauviat, 2013 ; Pupion 2015), nous proposons d'analyser l'influence de cette culture du processus sur la gestion des organisations publiques en formulant la question de recherche suivante : **dans quelle mesure la culture bureaucratique peut-elle constituer un facteur d'entrave à la performance ?** Dans ce cadre, nous définirons la performance comme la capacité d'une organisation à transformer ses objectifs en résultats.

Une étude de cas d'une durée de trois années, conduite au sein d'une administration publique, tentera d'identifier la cause des écarts entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints. L'objectif est d'analyser l'impact potentiel de la culture bureaucratique axée sur le respect des procédures et le suivi des moyens financiers sur ces gaps (écarts), et donc sur la performance globale.

Le statut du chercheur est celui d'interne à l'organisation en tant que risk manager et membre de la direction générale. Ce statut d'interne présente deux caractéristiques :

- La transparence puisque l'appartenance du chercheur au comité de direction lui permet l'accès aux différentes instances de décision, tels que le comité de direction, le comité d'audit ou encore le conseil d'administration, et ainsi un accès privilégié aux différentes données sans filtre ;
- La nécessité d'une prise de recul et remise en cause par rapport à d'éventuelles conclusions trop hâtives ou erreurs d'interprétations que l'on pourrait rapprocher du processus de réflexivité préconisé par Bourdieu (1992) consistant à appliquer les outils de l'analyse à son propre travail, ou à sa propre réflexion, et ainsi intégrer sa propre personne dans son sujet d'étude.

Ce travail de recherche part ainsi de l'observation d'un fait marquant : la réforme du NMP dont l'objectif est de favoriser la performance des administrations (Amar et Berthier, 2008 ; Zampoccoli, 2011 ; Chappoz et Pupion, 2015, Bidi et Bane, 2021) nécessite une (r)évolution culturelle d'une logique de moyens à une culture du résultat (Osborne et Gaebler, 1992 ; Pettigrew, 1997, Bartoli, 2009 ; Brillet et De la Ménardière, 2010 ; Brillet et Sauviat, 2013 ; Pupion 2015). L'objectif de ce travail de recherche est alors de tester l'hypothèse selon laquelle la culture bureaucratique peut constituer un facteur d'entrave à la recherche de performance préconisée par le NMP. L'implication managériale de ce travail consiste, en outre, en la proposition d'une méthodologie favorisant l'atteinte des objectifs de performance, efficacité et efficacie préconisés par le Nouveau Management Public. En maîtrisant le risque de conflit de valeurs entre « logique de moyens » et « culture du résultat » et en favorisant une conduite du changement, cette méthodologie prône la réconciliation par un phénomène d'hybridation (Janand et Brillet, 2015).

# 1. Revue de littérature

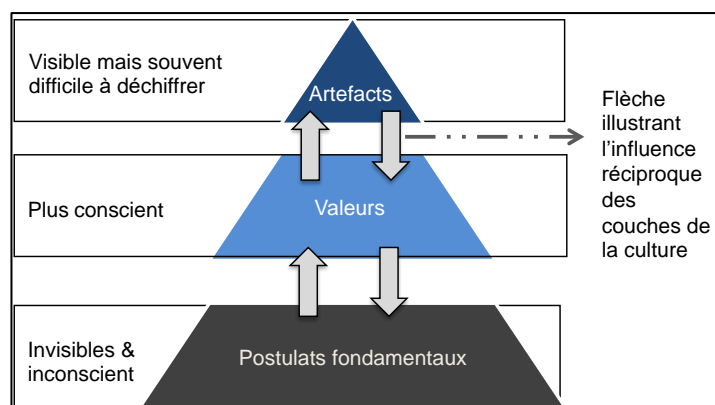
## 1. Qu'est-ce que la culture ?

Edgar Schein définit la culture d'entreprise comme étant « *un ensemble de postulats fondamentaux et de croyances partagées que le groupe a appris au fur et à mesure, qui a résolu ses problèmes d'adaptation externe et d'intégration interne, qui a fonctionné suffisamment bien pour qu'il soit considéré comme valide et par conséquent enseigné aux nouveaux membres comme la manière appropriée de percevoir, de penser et de ressentir par rapport à ces problèmes* » (Schein, 1985).

Les modalités d'influence des postulats fondamentaux et des valeurs sur la prise de décision et les comportements (en tant qu'artefacts) peuvent être illustrées par le modèle ci-dessous :

Les artefacts représentent l'ensemble de la partie visible de la culture (processus décisionnel, comportements, gestion des ressources humaines, modalités de suivi et d'évaluation, dress code...), et sont la conséquence des valeurs opérantes (Argyris et Schön, 1978) et des postulats fondamentaux. Les valeurs opérantes influencent les comportements et la prise de décisions en récompensant certaines actions et en en pénalisant d'autres, selon les préférences accordées à certaines qualités. Professionnellement, elles sont l'expression, dans l'esprit des collaborateurs, de ce qui doit être (Delavallée, 2002).

**Schéma 1 : Modèle des 3 couches de la culture (Schein, 1985)**



## 2. Présentation du volet technique et culturel de la réforme du NMP

Le modèle de Schein articule la partie visible et invisible de la culture (à l'image d'un iceberg).

Dans la perspective des différents travaux cités en introduction<sup>1</sup>, la distinction suivante peut être opérée :

<sup>1</sup> La partie bleutée du tableau reprend les conclusions des travaux d'Amar et Berthier cités en introduction

**Tableau 2. Le volet culturel des 2 types d'administration. Source : auteur**

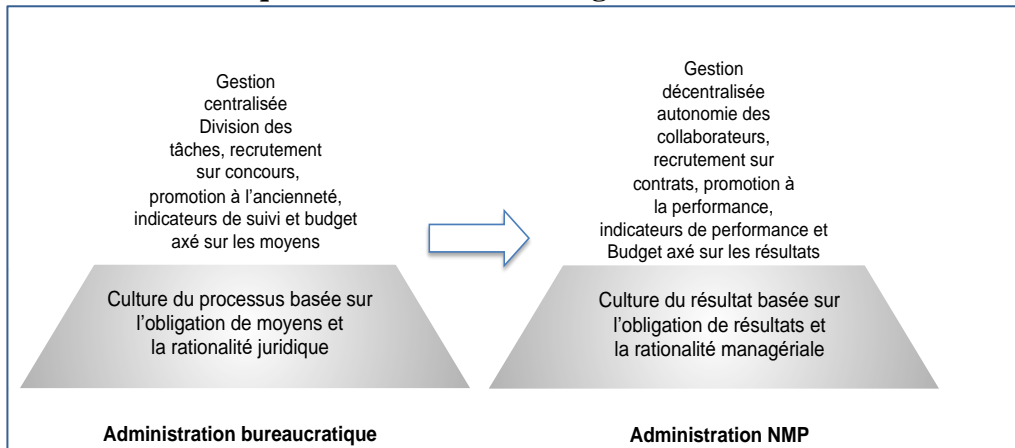
	Administration bureaucratique	Administration NMP
Organisation	Centralisée	Décentralisée
Exécution des tâches	Division, spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	à l'ancienneté	à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les résultats/satisfaire les clients
Postulats	Obligation de moyens	Obligation de résultats
Rationalité	Juridique	Managériale
Culture	du processus	du résultat

La partie technique de la réforme du NMP consiste ainsi à faire basculer la partie visible (dispositif organisationnel, politique RH, gestion financière et contrôle) du modèle bureaucratique vers le NMP, tandis que le volet culturel consiste à favoriser la même évolution sur l'aspect non explicite (invisible).

La réforme du NMP pourrait ainsi être schématisée de la manière suivante :

Le NMP vise ainsi (i) à reformer le secteur public en formalisation de nouvelles règles et outils inspirés du secteur privé et, également (ii) en provoquant un bouleversement culturel, d'une logique de moyens à une logique de résultats. Or, cette réforme a rencontré un succès mitigé du fait de résistances culturelles associées à la rationalité juridique (Amar et Berthier, 2007).

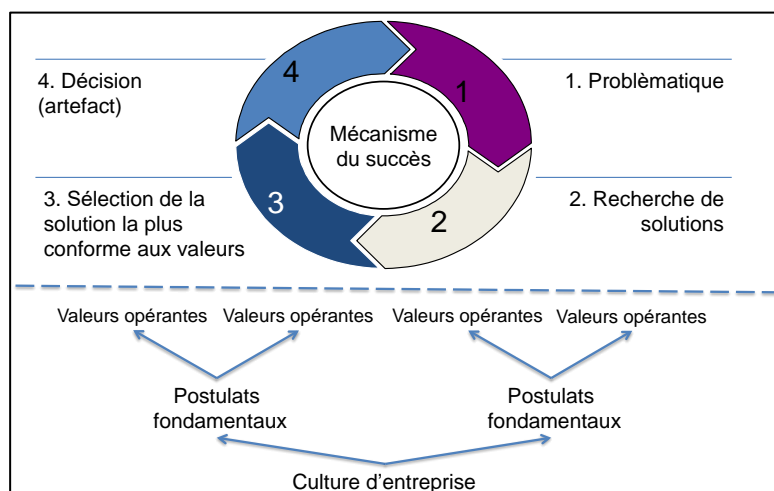
**Schéma 2. Volets techniques et culturels du changement vers le NMP. Source : auteur**



### 3. Modalités de prise en compte du volet culturel de la réforme

Le « *mécanisme du succès* » proposé par Eric Delavallée, (2002) permet d'illustrer l'influence des valeurs et postulats fondamentaux (partie invisible) sur la prise de décision (partie visible) : Ce modèle illustre le processus d'aide à la décision joué par la culture qui apporte aux décideurs (point 3) un abrégé du bien, du bon et du juste (Berry, 1994). Cela leur permet, non seulement de se rassurer en inscrivant leur choix au sein de pratiques existantes et reconnues comme pertinentes, mais également de s'assurer que la décision (bonne ou mauvaise) sera comprise, et acceptée, par les collaborateurs de l'organisation partageant la même culture.

**Schéma 3. Mécanisme du succès (Delavallée, 2002)**



Selon cette optique, une mauvaise décision sur le plan managérial pourrait être saluée par l'ensemble d'un groupe partageant la même culture si la décision s'inscrit au sein de pratiques existantes et reconnues comme valides au fil de l'histoire de l'organisation<sup>2</sup>. Cette modalité d'influence de la culture sur la prise de décision stratégique a été précisée par Phanuel qui définit la vision stratégique comme : « *la représentation mentale du dirigeant d'un ensemble de décisions, actions, événements jugés comme possibles, impossibles, souhaitables, non souhaitables et incontournables* ». Les « *souhaitables* » sont les décisions et actions jugées comme positives, « *bonnes et utiles* » du fait de leur conformité aux valeurs. A l'inverse, les « *non souhaitables* » sont les éléments jugés comme « *non nécessaires et mauvais* » (Phanuel, 2009). Cette approche complète « *le mécanisme du succès* » en précisant que la culture peut également apporter un degré de priorité en distinguant le « *souhaitable* » de « *l'incontournable* ».

#### 4. Conclusion intermédiaire

Le modèle de Schein (1985) distingue, pour la culture d'entreprise, une partie visible et une partie invisible, qui s'auto-influenceraient. Le mécanisme du succès (Delavallée, 2002), associant la prise de décision à la partie visible de la culture illustre ce processus d'influence en précisant dans quelle mesure les valeurs et postulats fondamentaux (partie invisible de la culture) orientent la prise de décision en préconisant des choix conformes aux pratiques existantes. Phanuel (2009) élargit le périmètre d'influence des valeurs et postulats fondamentaux en précisant que la culture distingue, pour le décideur, le « *souhaitable* » et le « *non souhaitable* » notamment. L'objectif de cette recherche étant d'identifier dans quelle mesure la culture bureaucratique (ou pré-NMP) peut constituer un facteur d'entrave à la performance préconisée par le NMP, nous tenterons de préciser, via l'étude de cas, l'influence des valeurs et postulats fondamentaux de la culture pré-NMP sur l'atteinte des objectifs stratégiques.

<sup>2</sup> Le chapitre « *le point aveugle d'une culture* » de Devillard et Rey (2008) explicite dans quelle mesure des décisions actuelles peuvent être guidées par des succès passés ce qui conduit au phénomène « *c'est une mauvaise décision mais nous avons toujours fait comme cela* ».

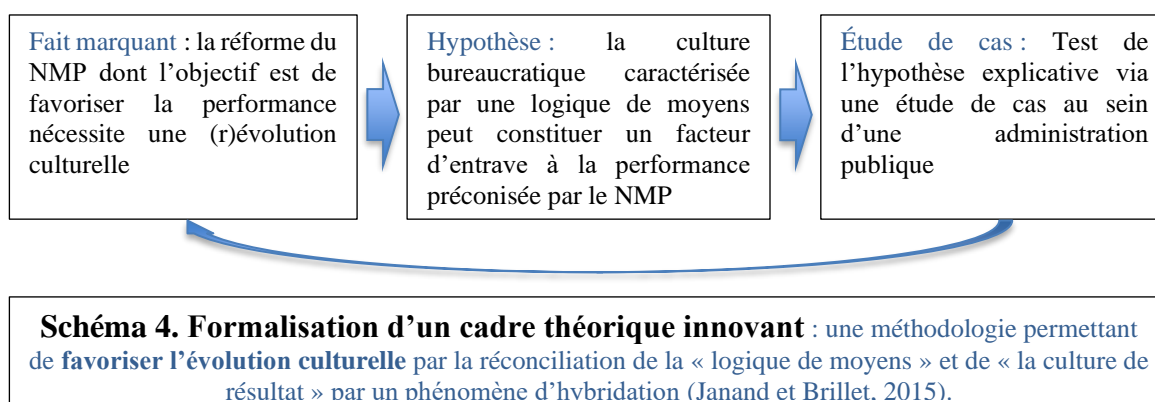
## 2. Méthodologie de recherche

### 1. La méthodologie de l'abduction

L'objectif de ce travail est de tester une hypothèse explicative à partir d'un fait marquant, ce qui est le propre de la méthodologie de l'abduction. En effet, cette approche permet d'expliquer un phénomène, ou une observation, à partir de certains faits par la recherche des causes, ou d'une hypothèse explicative<sup>3</sup>.

Cette méthodologie semble d'autant plus adaptée que le second objectif de notre travail de recherche, en termes de contributions managériales, est de proposer un cadre théorique innovant. En effet, l'abduction autorise, à partir d'un cas unique, la description dans le détail d'un phénomène organisationnel (Petitgrew, 1985 ; Giroux, 1993) et l'élaboration, à partir du cas analysé, d'un cadre théorique nouveau (Dubois & Gadde, 2002 ; Bayart, 2007).

### 2. L'abduction appliquée au cas de recherche



### 3. Présentation de l'étude de cas

L'étude de cas s'est déroulée sur une période de trois années au sein d'une administration publique active dans le secteur de la coopération au développement. Le chercheur bénéficiait d'un statut d'interne (salarié) à l'organisation.

L'objectif de l'étude de cas est de tester l'hypothèse selon laquelle la culture bureaucratique peut constituer un facteur d'entrave à la performance. Pour ce faire, le processus de collecte de données s'est structuré en trois étapes :

- 1/ Identifier les objectifs/résultats poursuivis par la revue documentaire et la conduite de (5) entretiens avec les membres du comité de direction (colonne 1 et 2 du tableau de résultat) ;
- 2/ Apprécier le niveau d'atteinte de ces objectifs/résultats et les causes potentielles justifiant ces écarts par la revue documentaire, l'observation participante et la conduite de (57) entretiens avec les gestionnaires en charge de la gestion des projets sur le terrain (colonne 3

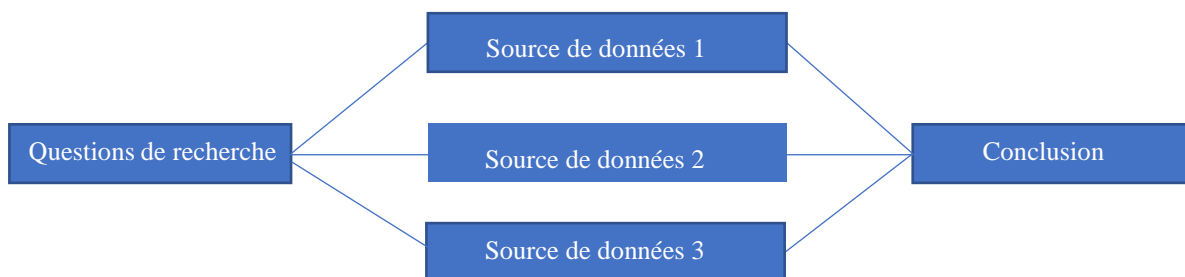
<sup>3</sup> L'abduction est appliquée dans la vie courante, lorsque nous recherchons les causes d'un phénomène ou d'un fait surprenant. Le diagnostic médical (George, 1997), la méthode du commissaire Maigret (Wouters, 1998), l'analyse spatiale exploratoire des données (Banos, 2001) sont autant de pratiques d'investigation qui utilisent l'abduction.



du tableau de résultat) ;

3/ Analyser l'impact potentiel de la culture bureaucratique sur la performance (niveau d'atteinte des objectifs/résultats) et formalisation d'une méthodologie innovante par l'observation participante, la revue de littérature et la mobilisation de cadres théoriques issus de la revue de littérature. L'analyse par la triangulation qui préconise que chaque conclusion ne peut être estimée fiable que si elle est confirmée par trois sources de données indépendantes a été utilisée dans le cadre de ce travail et est illustrée ci-dessous :

**Schéma 5**



Une analyse en profondeur, décrivant dans le détail un phénomène organisationnel s'étalant sur plusieurs années (Mintzberg, 1982 ; Petitgrew, 1985 ; Giroux, 1993) permet de dégager des pistes de généralisation à partir d'un cas unique (Yin, 1994 ; Giroux ; 2003).

### 3. Résultats

La revue documentaire et les échanges avec le comité de direction ont permis l'identification de six objectifs stratégiques (finaux ou intermédiaires) et de douze résultats opérationnels qui en découlent. La visite de l'ensemble des projets gérés par l'agence et la conduite d'une étude de cas impliquant les gestionnaires de chaque projet a permis, en troisième colonne, d'apprécier le niveau d'atteinte des résultats respectifs, ainsi que les facteurs pouvant expliciter l'écart entre l'objectif poursuivi et le résultat atteint (4<sup>ème</sup> colonne) et l'impact potentiel de la culture sur la performance.

#### 1. Restitution des résultats du processus de collecte de données:

**Tableau 3. Restitution des résultats du processus de collecte de données**

Entretiens avec le comité de direction (5)

Entretiens avec les gestionnaires sur le terrain (57)

Objectifs stratégiques	Résultats opérationnels	Niveau d'atteinte	Impact de la culture
1. Objectif de légitimité par rapport au ministère de tutelle	Procéder au déboursement (dépense) du budget alloué par le ministère de tutelle	Fort	Fort : Cet objectif est fixé par la signature d'un protocole d'accord. La rationalité juridique priorise le respect des procédures (et protocoles) et donc l'atteinte de ce résultat stratégique estimé prioritaire
	Préserver la réputation de l'agence	Fort	Fort : La rationalité juridique incite au strict respect des procédures ce qui limite la prise de risque. Cette logique est donc adaptée à la gestion du risque réputationnel
2. Objectif de légalité/ conformité par rapport aux engagements internationaux et réglementations	Mise en conformité concernant les engagements internationaux	Fort	Fort : La rationalité juridique contribue à rendre les objectifs règlementaires prioritaires. La culture de l'agence est donc adaptée à la gestion de ce risque



3. Objectif de qualité envers le Conseil d'Administration	Respect des procédures par les différents collaborateurs	Fort	Fort : L'audit interne privilégié par la rationalité juridique permet d'attester du respect des procédures
	Respect des règles de comptabilité	Fort	Fort : L'audit financier permet de valider la conformité des règles de gestion par rapport aux standards internationaux
	Respect des règles définies pour la gestion des projets	Fort	Fort : La rationalité juridique et le type de contrôle qui l'accompagne incite les gestionnaires à vivement s'impliquer dans le respect des procédures
4. Objectif d'équité par rapport aux employés	Standardiser les qualifications et les procédés	Fort	Fort : La standardisation des qualifications et des procédés apporte des références strictes et un cadre standard à chaque phase de la procédure de gestion des ressources humaines
5. Objectifs d'efficacité envers les contribuables	Maîtriser les risques financiers spécifiques (fraude, corruption, surfacturation, non-matérialité des dépenses)	Faible	Fort : l'audit, en tant qu'organe unique de contrôle des risques financiers, valide une conformité entre des procédures et des pratiques, mais ne permet pas de maîtriser les risques mentionnés, pourtant bien connus dans le secteur. La culture de moyens implique que les organes de contrôle et de supervision se focalisent spécifiquement sur le respect des procédures parfois au détriment de l'atteinte des résultats
	Maximiser l'efficacité (value for money)	Faible	Fort : Aucune « analyse coût/bénéfices » n'a été conduite afin d'apprécier l'efficacité. Le contrôle exercé par le Conseil d'Administration ou la Cour des comptes se focalisent sur le respect des procédures mais non sur leur pertinence ou leur optimalité
6. Objectifs d'efficacité envers les bénéficiaires	Maximiser l'impact socio-économique des activités financées	Faible	Fort : la logique de moyens incite à concentrer le suivi sur l'utilisation des ressources humaines et financières pendant la durée du projet. Des études d'impact devraient plutôt apprécier la plus-value des projets pour les populations bénéficiaires en post-projet
	Contribuer à la durabilité (post-projets) des activités financées	Faible	Fort : La durabilité des acquis suppose l'adoption de dispositifs de renforcement de capacités des bénéficiaires qui s'inscrit dans le moyen ou long terme, durée peu compatible avec la durée des projets gérés. Une gestion axée sur les résultats s'intéresserait davantage à l'impact du projet sur le long terme
	Renforcer l'apprentissage par la capitalisation (retour d'expérience et diffusion des bonnes pratiques)	Faible	Fort : la rationalité juridique incite les collaborateurs à se conformer aux procédures existantes. La rationalité managériale qui laisse une part plus importante à l'autonomie des collaborateurs et à l'innovation privilégie le retour d'expérience et la diffusion des bonnes pratiques entre employés

**Tableau 3 : Restitution de l'ensemble des entretiens et réunions de restitutions opérés via l'étude de cas.**

## 2. Restitution narrative des résultats de l'étude de cas:

Trois conclusions sont explicitées par l'étude de cas :

- C1 : La performance (haut niveau d'atteinte de l'objectif) est satisfaisante concernant les objectifs de légitimité (i), de conformité (ii), de qualité (iii) et d'équité (iv) ;
- C2 : Le niveau de performance est estimé faible pour les objectifs d'efficacité envers les bénéficiaires (v) et d'efficacité envers les contribuables (vi) ;
- C3 : Les postulats fondamentaux de la rationalité juridique et de la logique de moyens sont identifiés tant comme facteur de performance dans l'atteinte des quatre premiers objectifs que comme facteur d'entrave dans l'atteinte des deux autres objectifs.

## 4. Discussion et perspectives

### 1. Logique de moyens/rationalité juridique et performance

Afin d'illustrer l'influence potentielle du postulat fondamental de la rationalité juridique et de l'obligation de moyens sur la performance de l'agence, nous souhaiterions citer l'exemple de l'objectif d'efficience par la maîtrise des risques financiers. L'étude de cas nous révèle que le plan d'action visant à maîtriser les risques financiers (fraude, détournement, surfacturation, non-matérialité des dépenses...) est le recours à des audits financiers.

Or, si les audits financiers permettent de valider le respect des règles comptables et la conformité entre les budgets alloués et les dépenses effectuées, ils ne sont, en aucun cas, pertinents pour le contrôle et la maîtrise des risques financiers<sup>4</sup>. En effet, dans le cas, par exemple, de la construction d'une école, le contrôle par l'audit permet de valider la conformité des montants facturés par rapport aux budgets prévus mais ne permet de se prémunir contre la surfacturation (prix excessifs proposés par les prestataires) ou la non-matérialité des dépenses (plusieurs partenaires finançant la même acquisition).

De ce fait, le taux d'irrégularités financières détectées par les auditeurs d'agences de coopération au développement est généralement de l'ordre de 1% à 2% (taux moyen constaté sur 30 ans au sein de l'administration de l'étude de cas) tandis que, dans les différents pays en développement, le coût de la fraude et de la corruption, est estimé par Olivier Frémont, conseiller et expert de la Banque Mondiale, en 2016 à 148 milliards USD par an<sup>5</sup>.

### 2. Culture pré-NMP et conduite du changement vers le NMP

Tandis que l'étude de cas témoigne de l'entrave de la culture bureaucratique dans l'atteinte des objectifs d'efficience et d'efficacité, la revue de littérature témoigne que la réforme du Nouveau Management Public « prône » l'évolution des valeurs du service public par l'instauration des notions de performance, d'efficacité et d'efficience (Chappoz et Pupion, 2015, Bidi et Bane, 2021). **C'est ainsi qu'en entravant l'atteinte des objectifs d'efficacité et d'efficience, la culture bureaucratique semble constituer un frein à la mise en œuvre de la réforme du NMP au sein des administrations.** Cette conclusion s'inscrit dans les travaux d'Amar et Berthier (2007) identifiant un succès mitigé dans la mise en œuvre de la réforme du NMP du fait de résistances culturelles associées à la rationalité juridique (Amar et Berthier, 2007).

Dans la perspective du mécanisme du succès, nous pourrions soumettre l'hypothèse que la référence systématique aux succès passés, dans la prise de décision, entrave l'atteinte effective d'objectifs nouveaux. Les travaux de Phanuel nous inciteraient, quant à eux, à soulever l'hypothèse que les objectifs d'efficience et d'efficacité sont restés, malgré la réforme du NMP, de l'ordre du « non souhaitable » pour les décideurs publics. Le bouleversement culturel d'une logique de moyens à une logique de résultats (Amar et Berthier, 2007) nécessiterait alors la formalisation d'une méthodologie dédiée pouvant accompagner l'adoption du volet technique de la réforme.

---

<sup>4</sup> Le cas « Caritas Luxembourg » est à ce titre éclairant : le respect des procédures d'audits financiers n'a pu éviter un détournement de 61 millions d'Euro (+86% du budget de fonctionnement annuel).

<sup>5</sup> Source : *Le Monde Afrique. En Afrique, la difficile lutte contre le détournement de l'aide au développement. 10/06/2016.*

## 5. Contributions théoriques et managériales

### 1. Contribution théorique : l'association potentielle de la culture à un risque : le « risque culturel »

La première contribution consiste en la description du mécanisme d'impact de la culture bureaucratique sur la performance des administrations. C'est ainsi que l'étude de cas témoigne que la rationalité juridique liée à la culture bureaucratique favorise l'atteinte de certains objectifs (objectifs de conformité, de légalité, d'équité et de qualité) au détriment d'autres (objectifs d'efficacité et d'efficience). La culture bureaucratique peut ainsi, sur la base des conclusions de ce travail, être considérée comme un facteur d'entrave à la performance et donc, selon la norme de référence ISO 31000, à un risque. En effet, la norme ISO 31000 définit le risque comme « l'incertitude quant à l'atteinte des objectifs », ce qui correspond à l'influence de la culture explicitée par l'étude de cas puisque, la rationalité juridique liée à la culture bureaucratique entrave l'atteinte des objectifs d'efficacité et de d'efficience et constitue ainsi un facteur d'incertitude quant à l'atteinte de ces objectifs.

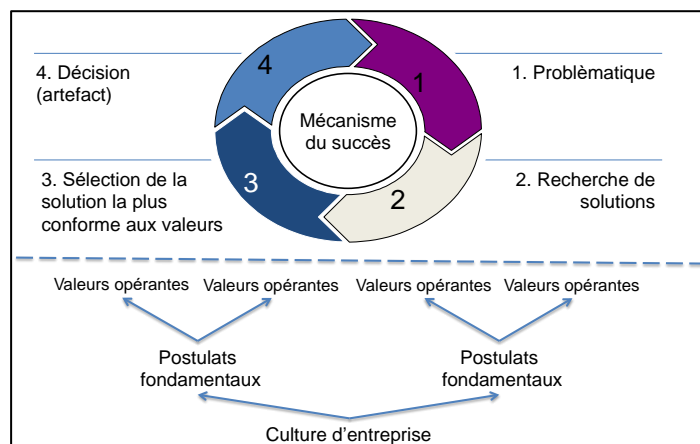
L'amélioration de la performance des administrations dans la poursuite des objectifs d'efficacité et d'efficience pourrait alors passer par une méthodologie de gestion du risque culturel (ou risque que la culture n'entrave la performance) permettant un modèle hybride réconciliant les postulats fondamentaux de la rationalité juridique et managériale. Cette méthodologie est présentée dans le prochain paragraphe.

### 2. Contribution managériale

Cet article s'inscrit dans la continuité des différents travaux académiques évoquant la nécessité d'une évolution de la culture du service public dans le cadre de la réforme du NMP (Moore, 1995 ; Kaplan et Norton, 2002 ; Amar et Berthier, 2007 ; Chappoz et Pupion, 2012 ; Brillet et Sauviat, 2013, Zogning, Bityé Mendo M. et Mgba, 2021). L'élément clé pour la formalisation de cette méthodologie réside dans la double influence de la partie visible et « immergée » de la culture.

L'étude de cas, et les travaux académiques cités, témoignent que la conduite du changement vers le NMP est entravée par de fortes résistances culturelles dans l'adoption du volet technique préconisé.

**Schéma 6. Mécanisme du succès**



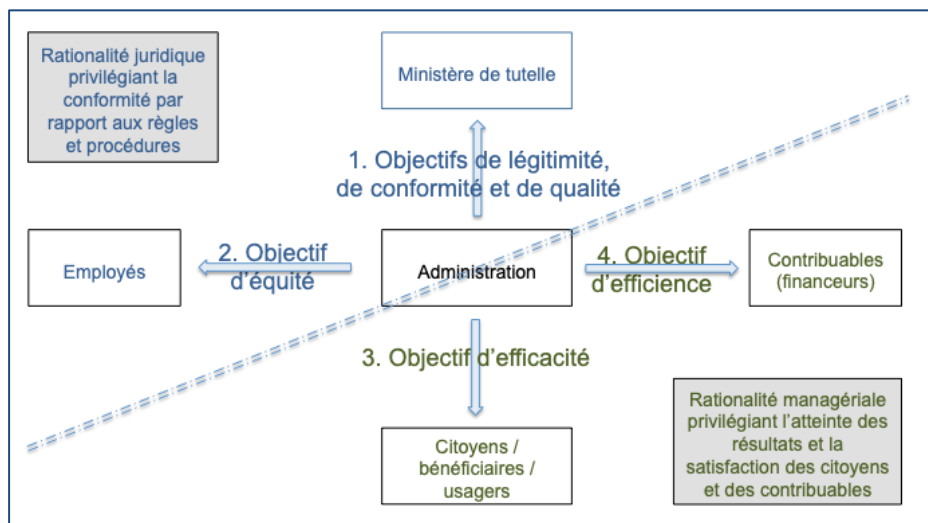
Suivant le modèle présenté en page 4 et repris ci-contre, il semble que les « solutions NMP » proposées en étape 3 soient accueillies froidement du fait d'un conflit potentiel de valeurs avec les valeurs pré-NMP. Les objectifs de légitimité (i), de conformité (ii), de qualité (iii) et d'équité (iv) semblent plus favorablement atteints potentiellement du fait que les décisions les concernant se réfèrent à des succès passés, ou éventuellement si l'atteinte de ces objectifs est estimée « souhaitable » ou incontournable » par les instances de supervision et donc les décideurs.

La méthodologie favorisant la mise en œuvre du NMP par la prise en compte du volet culturel devra ainsi privilégier une logique d'hybridation afin de maintenir la plus-value de la rationalité juridique sur l'atteinte des objectifs (1-4), et favoriser le bouleversement culturel d'une logique de moyens à une culture du résultat en faisant évoluer les objectifs (5-6) du « *non souhaitables* » au « *souhaitables* » ou « *incontournables* ».

La méthodologie proposée pour faire évoluer la culture du service public conformément aux attentes du NMP est alors la suivante :

1. Conduire un diagnostic de performance identique à celui de l'étude de cas afin :
  - a. d'identifier les objectifs de l'administration et les résultats à atteindre ;
  - b. d'évaluer les écarts entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints ;
  - c. d'identifier l'ensemble des Plans d'Action (PA) favorisant la performance dont les PA favorisant l'atteinte des objectifs d'efficience et l'efficacité.

**Schéma 7. Schéma distinguant les objectifs prioritaires pré-NMP (en bleu) et post-NMP (en vert). Source : auteur**



2. Adopter la réforme de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) propre au NMP :
  - a. Adopter les principes de la gestion des risques préconisés par la norme ISO 31000 privilégiant la performance par la réduction des écarts entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints ;
  - b. Considérer l'entrave potentielle de la culture sur l'atteinte des objectifs 5-6 (efficience et efficacité) comme un risque : le risque culturel ;
  - c. Privilégier un plan de communication auprès des instances de gouvernance et des collaborateurs afin de sensibiliser sur l'importance de considérer les objectifs d'efficacité et d'efficience comme souhaitables ;

- d. Intégrer des représentants des contribuables et usagers au sein des instances de supervision afin de placer la satisfaction client/usager au cœur ;
  - e. Exercer un suivi sur l'efficacité des Plans d'Actions visant à réduire le risque culturel à savoir l'incertitude portant sur l'atteinte des objectifs d'efficience et d'efficacité.
3. Centraliser l'ensemble des dispositifs de suivi/évaluation et contrôle au sein d'une direction dédiée à la gestion globale des risques :
- a. Identifier et quantifier l'ensemble des risques bruts de l'organisation (avant contrôle) ;
  - b. Définir pour chaque type de risque (risque financier, risque opérationnel...) un « appétit de risque » (seuil acceptable) ;
  - c. Formaliser l'ensemble des mesures de gestion permettant de réduire l'exposition globale au niveau de l'appétit de risque ;
  - d. Formaliser la politique de gestion des risques de l'organisation permettant de communiquer sur les risques, les mesures d'atténuation et le suivi/évaluation.

## **Conclusion**

La culture propre aux administrations constitue un facteur de performance dans la poursuite des objectifs traditionnels de légitimité, de conformité, de qualité et d'équité, mais est susceptible d'entraver l'orientation de la gestion sur les nouveaux objectifs d'efficience et d'efficacité du NMP. C'est donc une évolution de la culture (et non un changement de culture) qui semble nécessaire pour favoriser l'atteinte des nouveaux objectifs du NMP tout en évitant un conflit de valeurs et atténuer le sentiment de rupture (Mercier, 2000), parfois ressenti par les acteurs de cette période qualifiée « d'après fonctionnariat » (Emery, 2006).

Cet article contribue à favoriser cette évolution culturelle vers une différenciation positive de l'emploi public (Emery et Giaucque, 2005) par la recherche d'une réconciliation entre la rationalité juridique (postulat fondamental de la culture bureaucratique) et la rationalité managériale (postulat fondamental de la culture du résultat) apportant chacune sa plus-value sur les plans opérationnels et stratégiques.

Enfin, la contribution managériale de l'article se situe dans la formalisation d'un cadre théorique innovant (finalité de la méthodologie de l'abduction) à savoir une méthodologie de gestion de la culture, dont la mise en œuvre au sein d'une ou plusieurs administrations pourrait être stimulante en termes de perspectives de recherche.

## Bibliographie

- Argyris, C., & Schön, D. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Amar, A., & Berthier, L. (2008). Le nouveau management public : avantages et limites. *Gestion et Management Publics*, 5.
- Bartoli, A. (2009). *Le management dans les organisations publiques* (3e éd.). Dunod, Paris.
- Bidi, G., & Bane, F. B. (2021). Relations entre pratiques socio-culturelles, performance et éthique dans le service public : cas d'une administration publique africaine. *Question(s) de Management*, 2021/1, 31, 119-130.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1992). *Réponses : pour une anthropologie réflexive*. Seuil, Paris.
- Brillet, F., & de la Ménardière, G. (2010). The Overall Management of French State-Owned Companies in Question. *Handbook of Top Management Teams*, 12 p., September.
- Brillet, F., & Sauviat, I. (2013). La GPEEC dans les universités françaises : quels enjeux pour la valeur publique ? *Gestion et Management Public*, 2(1), 6-30.
- Chevalier, J., & Lochak, D. (1982). Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française. *Revue Française d'Administration Publique*, 23, 53-94.
- Clergeau de Mascureau, C. (1995). Quelles entraves organisationnelles et institutionnelles à l'innovation dans les organisations bureaucratiques publiques ? *Politiques et Management Public*, 13(2), 141-171.
- Delavallée, E. (2002). *La culture d'entreprise pour manager autrement*. Éditions d'organisation.
- Drucker-Godard, C., Fouque, T., Gollety, M., & Le Flanchec, A. (2013). Le ressenti des enseignants-chercheurs : un conflit de valeurs. *Gestion et Management Public*. 1(4), 4-22.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Emery, Y., & Giauque, D. (Éds.). (2003). *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIème siècle*. Lausanne : Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR).
- Hvidman, U., & Calmar Andersen, S. (2013). « Impact of Performance Management in Public and Private Organizations ». *Oxford Journal*, Oxford University Press.
- Janand, A., & Brillet, F. (2015). « La mobilité interne en tension dans les entreprises publiques : entre fins et moyens ». *Gestion et Management Public*. 4(1), 29-43.
- Lachmann, J. (2011). « Le management public au cœur des réformes ». *Actes du colloque AIRMAP*, Versailles-Saint Quentin.
- Larat, F., & Chauvigné, C. (2017). « Dépasser les tensions entre valeurs : un défi pour les cadres de services publics français et leurs écoles de formation ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2017/3, 83, 475-492.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- Noguera, F., & Capeletti, L. (2020). Une approche critique du nouveau management public : du leadership rationnel au servant leadership ? in Pijoan, N., & Plane, J.M. (ed.), *Approches critiques des organisations*, EMS Editions, 185-194.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.

- Phanuel, D. (2009). Le management stratégique par les S.P.I.N.S : co-construire un monde partagé. *Management & Avenir*, 21, 64-79.
- Pettigrew, A. (1997). What is a Processual Analysis? *Scandinavian Journal of Management*, 13(4), 337-348.
- Pupion, P.-C. (2016). Éditorial : L'esprit du NPM et les organisations publiques. *Gestion et Management Public*, 5(1), 2016/3, 1-3.
- Pupion, P.-C., & Chappoz, Y. (2015). L'outil de gestion au service du NMP. *Gestion et Management Public*, 2015/3, 4(1), 1-2.
- Schein, E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. University of Illinois.
- Zampiccoli, L. (2011). Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotages. *Gestion et Management Publics*, 9.
- Zogning, F., Bityé Mendomo, M., & Mgba, J. S. (2021). *Revue Management & Innovation*, 3, 13-33.